

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berbicara mengenai permasalahan yang berkaitan dengan hukum internasional, bahwa adanya hukum internasional itu sebagai sesuatu yang tidak dapat diragukan lagi. Adanya hukum internasional tidak lepas dari keberadaan suatu masyarakat internasional, karena masyarakat internasional merupakan kehidupan bersama dari negara-negara yang merdeka dan sederajat. Masyarakat internasional adalah bagian yang tidak dapat terpisahkan dari hukum internasional itu sendiri.

Melihat jumlah negara yang sangat banyak dewasa ini, merupakan hal yang tak dapat dibantah lagi. Hal ini pun jelas dengan memperhatikan kehidupan sehari-hari. Besarnya jumlah negara tersebut, dapat diketahui bahwa adanya hubungan tetap antara anggota-anggota masyarakat internasional dan bahkan antar negara satu dengan negara lainnya.

Hubungan yang tetap dan terus menerus antara negara satu dengan yang lainnya pula merupakan hal yang tidak dapat terbantahkan lagi. Hubungan demikian timbul karena adanya kebutuhan yang disebabkan antara lain oleh pembagian kekayaan alam dan perkembangan industri yang tidak merata di seluruh dunia. Perniagaan yang bertujuan mempertukarkan hasil bumi dengan hasil industri misalnya merupakan salah satu hubungan terpenting yang terdapat antara negara-negara di dunia ini. Di samping hubungan perniagaan, terdapat pula hubungan di lapangan kebudayaan, ilmu pengetahuan, keagamaan, sosial, maupun

olahraga. Hubungan internasional ini dipermudah lagi dengan bertambah sempurnanya berbagai alat perhubungan sebagai akibat kemajuan teknologi masa kini.¹ Dengan berbagai alasan konkrit dan faktor-faktor tersebut, menyebabkan hubungan yang terjalin tidak hanya terbatas antarnegara saja, melainkan dilakukan pula oleh subyek lain bukan negara.

Umumnya, sepanjang negara menjalankan kewajibannya berdasarkan hukum nasional, bagaimana melakukannya tidak menjadi perhatian hukum internasional. Namun, dalam beberapa hal negara-negara bersepakat untuk menjalankan kewajiban mereka dengan cara tertentu. Hal inilah yang menandai terjalinnya hubungan internasional.²

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa hukum internasional ialah keseluruhan kaidah dan asas yang mengatur mengenai hubungan atau persoalan yang melintas batas negara antara:

1. Negara dengan negara
2. Negara dengan subyek hukum lain bukan negara atau subyek hukum bukan negara satu sama lain.

Sebagaimana dikemukakan oleh Starke, bahwa di dalam tubuh hukum internasional terdiri atas sekumpulan hukum yang sebagian besar terdiri atas prinsip-prinsip dan aturan tingkah laku yang mengikat negara-negara yang oleh

¹ Mochtar Kusumaatmadja dan Ety R. Agoes, 2003. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: PT Alumni, hlm. 9.

² I Wayan Parthiana. 2003. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Mandar Maju, hlm. 9.

karenanya ditaati dalam hubungan antarnegara. Hukum internasional juga meliputi:³

1. Kaidah hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi lembaga-lembaga dan organisasi-organisasi internasional serta hubungannya antara negara-negara dan individu-individu.
2. Kaidah-kaidah hukum yang mengatur kepentingan individu-individu dan kesatuan bukan negara, sepanjang hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari individu-individu dan kesatuan bukan negara tersebut hasil kesepakatan antar negara yang dituangkan dalam bentuk perjanjian.

Selanjutnya, pada abad ke-20 ini, hukum internasional mengalami perkembangan yang sangat besar karena dipengaruhi faktor-faktor berikut:⁴

1. Banyaknya negara baru yang lahir sebagai akibat dekolonisasi dan meningkatnya hubungan antarnegara
2. Kemajuan pesat teknologi dan ilmu pengetahuan yang mengharuskan dibuatnya ketentuan baru yang mengatur kerjasama antarnegara di berbagai bidang
3. Banyaknya perjanjian internasional yang dibuat, baik bersifat bilateral, regional, maupun global
4. Bermunculannya organisasi internasional, seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa dan organ subsidernya, serta badan-badan khusus dalam PBB tersebut yang menyiapkan ketentuan baru dalam berbagai bidang.

³ Purwanto, 2009. "Keberadaan Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perjanjian Internasional". *Mimbar Hukum* Volume 21(1): hlm. 155-170.

⁴ Dedi Supriyadi. 2013. *Hukum Internasional (dari Konsepsi sampai Aplikasi)*. Bandung: Pustaka Setia, hlm. 88.

Beberapa bukti dan alasan bahwa hukum internasional telah dapat diterima dengan baik dan telah ditaati sebagai hukum, adalah bahwa organ-organ pemerintah negara khususnya tugas dan kewenangannya berhubungan dengan masalah luar negeri atau internasional, tetap menghormati prinsip dan kaidah hukum internasional dalam hubungan antara sesamanya. Mereka mewakili negaranya bertindak untuk dan atas nama negaranya. Berarti, negara-negara melalui pemerintahannya menghormati hukum internasional. Sebagai contoh, dua atau lebih negara yang masing-masing diwakili oleh organ pemerintah negaranya dalam proses pembuatan perjanjian internasional selalu tunduk pada prinsip dan kaidah hukum perjanjian internasional atau *the law of treaties*.⁵

Bukti lainnya dapat dilihat bahwa pada kenyataannya kaidah-kaidah hukum internasional banyak diterima dan diadopsi menjadi bagian hukum nasional negara-negara. Ini berarti negara-negara sebelumnya sudah menerima eksistensi hukum internasional sebagai bidang hukum yang berdiri sendiri melalui cara atau prosedur tertentu dari hukum internasional itu dapat diadopsi menjadi bagian hukum nasionalnya. Contohnya adalah hukum internasional yang berupa perjanjian internasional dapat berlaku di suatu negara apabila telah diadopsi menjadi hukum nasional negara bersangkutan.

Berdasarkan praktek di beberapa negara, perjanjian internasional dibedakan menjadi dua golongan. Pertama, perjanjian yang dibentuk melalui dua tahap, yakni perundingan dan penandatanganan. Kedua, perjanjian yang dibentuk

⁵ *Ibid.*, hlm. 27.

melalui tiga tahap pembentukan, yakni perundingan, penandatanganan, dan ratifikasi.

Pembentukan perjanjian internasional dapat ditempuh dengan berbagai tahapan dalam pembentukan perjanjian internasional melalui tahap peninjauan, perundingan, perumusan naskah, penerimaan, dan penandatanganan. Untuk perjanjian multilateral, penandatanganan perjanjian internasional bukan merupakan pengikatan diri sebagai negara pihak. Keterikatan terhadap perjanjian internasional dapat dilakukan melalui pengesahan, salah satunya dengan melalui proses ratifikasi.

Selanjutnya, dalam hal kewenangan atau kekuasaan membuat perjanjian internasional tersebut, maka dapat dibagi menurut tiga kategori, yakni:

1. Kewenangan mutlak eksekutif
2. Kewenangan mutlak legislatif
3. Pembagian kewenangan antara eksekutif dan legislatif

Sebagaimana di negara Inggris, adalah pihak kerajaan yang memiliki kewenangan konstitusional untuk menjalin perjanjian dan kekuasaan prerogatif ini tidak dapat diambil oleh pengadilan. Namun, kekuasaan ini bisa diubah oleh undang-undang. Bagian 6 dari Undang-Undang Pemilihan Parlemen Eropa 1978 menetapkan, misalnya bahwa tidak ada perjanjian yang menghasilkan peningkatan kekuasaan Parlemen Eropa yang akan diratifikasi oleh Inggris tanpa terlebih dahulu disetujui oleh parlemen. Ratu di Inggris memegang hak untuk menandatangani dan meratifikasi perjanjian internasional, namun tidak bisa langsung membuat undang-undang. Sebelum perjanjian bisa menjadi bagian dari

hukum Inggris, undang-undang parlemen penting adanya. Proposisi mendasar ini dengan jelas disampaikan oleh Lord Oliver dalam Keputusan Majelis Tinggi untuk kasus *Maclaine Watson v. Department of Trade and Industry*, dan dipertegas oleh Lord Bingham dalam kasus *A (FC) and others (FC) v. Secretary of State for the Home Department*, yang mencatat bahwa “perjanjian bahkan jika diratifikasi oleh Kerajaan Inggris, tidak memiliki kekuatan mengikat dalam hukum domestik negara ini kecuali ia diberlakukan oleh undang-undang atau prinsip tegas hukum adat internasional”.⁶

Contoh lain misalnya di negara Afrika Selatan, pada tahun 1993 menggunakan sebuah konstitusi interim yang baru. Ketentuan mengenai perjanjian internasional dibahas dalam konstitusi tersebut, yang kemudian disempurnakan oleh Majelis Konstitusi yang pada tanggal 8 Mei 1996 mengadopsi konstitusi baru. Bagian 231 (1) konstitusi ini menyatakan bahwa perundingan dan penandatanganan semua perjanjian internasional adalah tanggung jawab eksekutif nasional, sementara perjanjian demikian hanya akan mengikat Republik setelah disetujui oleh resolusi Majelis Nasional dan Dewan Nasional Provinsi. Setiap perjanjian internasional menjadi hukum domestik ketika disahkan menjadi hukum oleh undang-undang nasional.⁷

Sementara itu, di negara Indonesia sendiri, berdasarkan Konstitusi, hal mengenai pembentukan perjanjian internasional diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menjadi dasar hukum dalam mengatur kewenangan eksekutif dan legislatif dalam hal perjanjian internasional, mengatur

⁶ Malcolm N. Shaw. 2013. *Hukum Internasional*. Bandung: Nusamedia, hlm. 139.

⁷ *Ibid.*, hlm. 153.

bahwa Presiden sebagai badan eksekutif dalam melakukan perjanjian internasional, meminta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan legislatif. Presiden dalam melakukan perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang, harus dengan persetujuan DPR.

Hal tersebut secara jelas menggambarkan bahwa kewenangan untuk membuat perjanjian internasional tersebut dimiliki oleh lembaga eksekutif, sementara lembaga legislatif hanya berperan memberikan persetujuan dan bertugas meratifikasi perjanjian internasional oleh karena kewenangan pembentukan undang-undang merupakan kewenangan mutlak Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan isu yang berkembang dewasa ini, badan legislatif yakni Dewan Perwakilan Rakyat ingin ikut serta dalam proses pembentukan perjanjian internasional. Dewan Perwakilan Rakyat tidak hanya ingin sekedar terlibat dalam proses pengesahan yakni ratifikasi, akan tetapi ingin lebih ikut terlibat secara mendalam dalam proses pembentukannya. Menurut hemat penulis, hal ini menggambarkan keinginan Dewan Perwakilan Rakyat yang ingin memperluas kewenangannya selain yang telah ditentukan oleh konstitusi negara Indonesia.

Sebagaimana yang disampaikan oleh anggota Baleg dari Partai Demokrat, Suhartono Wijaya yang terang-terangan sudah mulai gerah dengan posisi Dewan Perwakilan Rakyat yang menurutnya lemah dalam pembuatan perjanjian internasional. Menurutnya, selama ini Dewan Perwakilan Rakyat hanya terkesan

sebagai “tukang stempel” dari perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah Indonesia dengan negara lain atau organisasi internasional.⁸ Hal ini tentu didukung oleh argumentasi bahwa bagaimana bisa Dewan Perwakilan Rakyat melakukan pengesahan terhadap suatu perjanjian internasional yang mereka tidak terlibat dalam proses penyusunannya, sehingga mereka menganggap kedudukannya hanya sebatas “tukang stempel” saja. Hal inilah yang membuat penulis tertarik untuk dapat meneliti dan menjelaskan tentang bagaimana kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal proses pembentukan perjanjian internasional, dan sejauh apa peran Dewan Perwakilan Rakyat itu sendiri dalam proses dimaksud, serta apakah urgensi dari keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembuatan perjanjian internasional. Selain itu, penulis juga tertarik untuk dapat membandingkan peran antara badan legislatif di negara Indonesia dengan negara lainnya dalam hal perjanjian internasional.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana peran DPR-RI dalam proses pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional yang berimplikasi pada hukum nasional Indonesia?
2. Apa urgensi pentingnya keterlibatan DPR-RI dalam proses pembuatan perjanjian internasional?

⁸ Hukum Online. 2011. “DPR Akan Dilibatkan Membuat Perjanjian Internasional”, (Online), (<http://hukumonline.com/berita/baca/lt4e969314ed328/dpr-akan-dilibatkan-membuat-perjanjian-internasional.html>, diakses tanggal 28 November 2015).

1.3 Tujuan

1. Untuk mengetahui dan menganalisis peran DPR-RI dalam proses pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional yang berimplikasi pada hukum nasional Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis urgensi pentingnya keterlibatan DPR-RI dalam proses pembuatan perjanjian internasional.

1.4 Manfaat

Manfaat atau kegunaan yang diperoleh dalam penulisan proposal ini, antara lain:

1. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan atau sumbangan pemikiran tentang peran DPR-RI dalam proses pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional.

2. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan memberi kontribusi pemikiran bagi ilmu hukum terkhusus hukum tata negara, terkait peran dan urgensi keterlibatan DPR-RI dalam proses pembuatan perjanjian internasional.